



Sesión: 48
Fecha: 20-06-2023
Hora: 0:00

Proyecto de Resolución N° 917

Materia:

Solicita a S.E. el Presidente de la República la presentación de una indicación en el proyecto de ley que dicta normas sobre financiamiento regional, descentralización fiscal y responsabilidad fiscal regional, boletín N°15921-05, para crear un aporte a las comunas portuarias y aumentar los aportes a las comunas más vulnerables del país.

Votación Sala

Estado: Aprobado
Sesión: 51
Fecha: 05-07-2023
A Favor: 122
En Contra: 9
Abstención: 10
Inhabilitados: 0

Autores:

- 1 Camila Rojas Valderrama
- 2 Alejandro Bernales Maldonado
- 3 Jorge Brito Hasbún
- 4 Miguel Ángel Calisto Águila
- 5 Ricardo Cifuentes Lillo
- 6 Félix González Gatica
- 7 Vlado Mirosevic Verdugo
- 8 Javiera Morales Alvarado
- 9 Catalina Pérez Salinas
- 10 Matías Ramírez Pascal



Adherentes:

1



PROYECTO DE RESOLUCIÓN MEDIANTE EL CUAL LA HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS SOLICITA A S.E. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA LA PRESENTACIÓN DE UNA INDICACIÓN AL PROYECTO DE REGIONES MÁS FUERTES (BOLETÍN N° 15921-05) PARA CREAR UN APOORTE A LAS COMUNAS PORTUARIAS Y AUMENTAR LOS APORTES A LAS COMUNAS MÁS VULNERABLES DEL PAÍS.

FUNDAMENTOS:

1. Antecedentes:

Según el último reporte estadístico de la Dirección Nacional de Aduanas¹, el 90,8% de la exportación y un 77,3% de la importación son transportadas por vía marítima, lo que da cuenta que para la economía del país la actividad portuaria es fundamental. Sin embargo, esta actividad no es inocua, y la relación que tienen los puertos con las ciudades donde están emplazados es cada vez más compleja, puesto que no solo generan empleo sino que a la vez, externalidades negativas de índole social y ambiental que rara vez son debidamente compensadas.

En 2018 la Biblioteca del Congreso Nacional² presentó en un informe, de manera sucinta, las siguientes externalidades provocadas por la actividad portuaria:

- 1) polución del agua por vertidos en el mar,
- 2) polución del aire por las emisiones de los barcos, camiones, etc.,
- 3) contaminación acústica por el tráfico de vehículos pesados y trenes, por las actividades propias de la terminal y su maquinaria, etc.,
- 4) y también de contaminación visual por la destrucción del borde costero

Trágico es el caso del Puerto de Antofagasta, región en que el cáncer mata a más personas en Chile, y donde entre 2000 y 2015 aumentaron un 42% las muertes por esta causa y donde el puerto es identificado como foco contaminante, distribuyendo por la ciudad altas concentraciones de arsénico, cobre y zinc³.

Alarmante es también el caso de San Antonio, que siendo el puerto con mayor carga y descarga a nivel nacional, ve pasar por su infraestructura vial miles de camiones diariamente, provocando diversos estragos a nivel local. En un análisis de la congestión camionera de julio de 2014, se da cuenta del paso de 2.400 camiones diarios, observándose un horario "peak" de llegada de camiones entre las 8:00 y 20:00 horas del día, alcanzando a cerca de 160 camiones por hora⁴. Si bien este estudio no es reciente, con

¹ 2022, [Servicio Nacional de Aduanas - Estadísticas Comercio Exterior](#)

² Asesoría Técnica Parlamentaria "Externalidades negativas de los puertos y dinámicas económicas con las ciudades"

³ [Puerto de Antofagasta: Un dispositivo urbano que intoxica - CIPER Chile](#)

⁴ Ferrado, Herman, Análisis de la congestión camionera y de los beneficios asociados al incorporar la tecnología RFID en accesos al Puerto de San Antonio. Disponible en:





el paso del tiempo esta situación solo se ha agudizado, puesto que la carga y descarga es cada vez mayor, y por tanto la necesidad de transporte terrestre también ha aumentado.

Ambos puertos -Antofagasta y San Antonio- son especialmente importantes para el desarrollo nacional, sin embargo, las ciudades que alojan los puertos sufren directamente los costos de esta actividad sin recibir como contrapartida el debido apoyo del Estado ni de las empresas portuarias. Ahora bien, estas dos ciudades son sólo botones de muestra de una realidad que se repite, con mayor o menor intensidad, en todas las ciudades y localidades portuarias (Arica, Iquique, Coquimbo, Valparaíso, Talcahuano, Puerto Montt, Puerto Chacabuco y Punta Arena), por lo que un apoyo a las comunas portuarias debe ser abordado de forma integral.

Por otro lado, con respecto a la necesidad de recursos de las comunas más vulnerables de nuestro país, estimamos que no es menester profundizar en este proyecto de resolución, puesto que la realidad salta a la vista y los recursos que se propone orientar al socorro de estos sectores de la población seguirá siendo insuficiente para paliar todas las inequidades que sufren, no obstante es un paso adelante justo y necesario.

2. Fundamentos jurídicos.

Actualmente, se encuentra en tramitación el proyecto Regiones más fuertes (Boletín 15912-05) que busca avanzar en descentralización y autonomía fiscal mediante modificaciones legales relativas a las fuentes de ingresos de los gobiernos regionales, regulación de gastos y formas de fiscalización y control por parte del nivel central. En el eje de ingresos, el proyecto busca modificar algunas fuentes ya existentes, como por ejemplo el destino de los montos que ingresan por pago de patentes por no uso de derechos de aprovechamiento de aguas; a la vez que se crean nuevas fuentes, tales como tasas que podrían cobrar los gobiernos regionales por el ingreso a Áreas Protegidas administradas por CONAF; todos elementos que sin duda avanzan en la dirección correcta.

No obstante la oportunidad que representa lo anterior en términos de desregionalización fiscal, creemos que existen buenas herramientas de recaudación que ya contempla nuestra legislación y que podrían significar un mejoramiento sustantivo de la salud presupuestaria de determinadas regiones y comunas si es que se realiza una distribución más justa y equitativa de los recursos que involucran.

Así, a pesar de los avances que representa el proyecto, nada dice respecto de los traspasos que recibe el Fisco por los impuestos y las utilidades de las empresas del Estado y que cobran un valor especial tratándose de empresas portuarias estatales. Actualmente, el destino de estos montos sigue la regla general, a saber, las rentas generales de la

<https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/131159/An%c3%a1lisis-de-la-congesti%c3%b3n-camionera-y-de-los-beneficios-asociados....pdf?sequence=1&isAllowed=y>





nación, sin establecer normas especiales sobre su distribución, por lo que todo ese fruto del trabajo que soportan las ciudades portuarias se va al nivel central, sin asegurar al menos un monto para mitigar y/o compensar las externalidades negativas generadas por los puertos.

Si bien la Constitución en su artículo 19, numeral 20, consagra el principio de no afectación, disponiendo que los tributos no podrán estar afectos a un destino determinado, lo cierto es que el mismo artículo establece excepciones a esa regla, entre ellas, la siguiente: actividades que tengan una clara identificación regional podrán ser gravadas con impuestos aplicados por las autoridades regionales o comunales para el financiamiento de obras de desarrollo.

No obstante lo anterior, para despejar cualquier riesgo de inconstitucionalidad, esta propuesta, de la misma manera que la ley del Royalty recientemente aprobada por este Honorable Congreso Nacional, no establece directamente una afectación de los recursos recaudados, sino que más bien crea, de forma paralela, aportes a un fondo que ya existe, a saber, el Fondo Común Municipal. Por tanto, de todos modos la recaudación ingresaría al erario nacional, no obstante se crean fondos cuyos montos consideran estimaciones de lo que recaudará el Fisco por la actividad de las empresas estatales portuarias. Dichos aportes tendrían dos destinos específicos cuya finalidad es proveer de recursos a las comunas que sufren las consecuencias negativas de la actividad portuaria, así como también a las comunas más necesitadas en general.

En ese sentido, al igual que la ley de Royalty a la Minería, esta propuesta es responsable con las comunas que no siendo portuarias tienen acuciantes necesidades, puesto que se propone que parte de los recursos sean destinados a las comunas que presenten una mayor dependencia al Fondo Común Municipal o que pertenezcan a aquellas con menos ingresos propios a nivel nacional. De esta manera, a su vez, se evitan los posibles desequilibrios que podría significar la inyección de recursos únicamente a las comunas portuarias, dando un apoyo claro a las comunas más pobres del país.

De todas maneras, según se podrá apreciar en las consideraciones económicas de este proyecto de resolución que a continuación se desarrollan, los montos que se propone destinar a las comunas ya señaladas no representan una proporción importante para las arcas fiscales nacionales.

3. Consideraciones económicas.

Existen diez empresas públicas en el sector portuario que pueden operar o concesionar la operación a empresas privadas:

1. Empresa Portuaria de Arica
2. Empresa Portuaria de Iquique





3. Empresa Portuaria de Antofagasta
4. Empresa Portuaria de Coquimbo
5. Empresa Portuaria de Valparaíso
6. Empresa Portuaria de San Antonio
7. Empresa Portuaria de Talcahuano-San Vicente
8. Empresa Portuaria Puerto Montt
9. Empresa Portuaria Chacabuco
10. Empresa Portuaria Austral.

Estas Empresas Portuarias del Estado (en adelante, “EPE”) traspasan fondos al Fisco a través de excedentes y dividendos, a través del impuesto a la renta y a través del impuesto adicional del 40%, establecido en el D.L. N° 2.398 de 1978.

Según datos de DIPRES⁵, el 2022 las EPE le traspasaron al Fisco \$45.356 millones de pesos. Para ponerlo en perspectiva, el gobierno central recaudó en 2022 un ingreso efectivo de \$68.133.281 millones de pesos⁶. El total de lo que las EPE le traspasaron al Fisco el 2022 corresponde a menos del 0,07% del presupuesto fiscal.

El proyecto de Royalty minero hizo un esfuerzo similar de redistribución a las comunas más pobres y a las comunas afectadas por la actividad minera. Dentro del proyecto, en cuanto a las comunas, se aprobaron tres transferencias de recursos al Fondo Común Municipal (FCM). Así, se destinaron 2,5 millones de UTM a las comunas que presentan mayor dependencia del Fondo Común Municipal o pertenezcan al grupo con menos ingresos propios a nivel nacional; 800 mil UTM para las comunas mineras en los primeros 10 años de implementación de la ley en lo que refiere a este aporte; y un aumento de más de 830 mil UTM al Fondo Común Municipal en general. Con respecto a los aportes contemplados para las comunas mineras, una vez transcurridos los primeros 10 años de implementación de la ley, el monto del aporte será consultado en la ley de presupuestos, no obstante se establece un monto mínimo a fijar de 400 mil UTM.

Pues bien, la propuesta del presente proyecto de resolución consiste en solicitar al Presidente de la República una indicación al referido proyecto que busca fortalecer financieramente a las regiones, consistente en la creación de un nuevo aporte al Fondo Común Municipal destinado exclusivamente a las comunas portuarias (como lo hace el Royalty con las mineras) y aumentar el monto de 2,5 millones de UTM que contempla el royalty para las comunas más pobres, con montos que consideran las variables que a continuación se exponen.

En comparación, desde 2015 hasta 2021, las EPE han aportado un promedio de 1,19 millones de UTM anuales, calculadas al valor de la UTM de diciembre de cada año. El

⁵ Traspasos de empresas públicas al Fisco 2015-2022. Reporte consolidado DIPRES. <https://www.dipres.gob.cl/599/w3-propertyvalue-20890.html>. Revisado el 09/06/2023.

⁶ Informe de Finanzas Públicas Cuarto Trimestre 2022. DIPRES. Revisado el 09/06/2023.





peak de recaudación ocurrió en 2020, cuando traspasaron al Fisco 1,76 millones de UTM, y el mínimo en 2015 cuando traspasaron 1 millón de UTM. Estas variaciones están fuertemente correlacionadas con la brecha del PIB no minero⁷, habiendo un coeficiente de correlación de Pearson entre las dos series de 0.98 para esos años. Tomando estos datos como referencia, la recaudación tendencial del Fisco por impuestos y utilidades provenientes de las EPE se puede estimar por encima de las 1,23 millones de UTM.

Por lo tanto, nuestra propuesta, en términos de montos, consiste en destinar el 50% de la cifra recién indicada, es decir, 600 mil UTM, a las comunas portuarias y el otro 50% a las comunas más vulnerables en los términos en que estas se definen en la ley del Royalty. De esta manera, se busca generar un apoyo equilibrado a las comunas que tienen necesidades por las particularidades de la actividad portuaria como también a las que tienen necesidades generales por los bajos niveles de ingresos con que cuentan.

En síntesis, para el Fisco la recaudación de este impuesto es considerablemente menos relevante que el beneficio que podría reportar para las regiones y particularmente para las comunas que sufren las externalidades sociales, sanitarias y ambientales de la actividad portuaria. Así, un pequeño esfuerzo presupuestario del gobierno central podría traer grandes réditos para el desarrollo de las comunas beneficiadas en caso de prosperar esta propuesta.

...

Por tanto, en virtud de los fundamentos anteriormente expuestos, es que las Diputadas y Diputados firmantes venimos en proponer el siguiente Proyecto de Resolución:

...

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

La Honorable Cámara de Diputados solicita a S.E. el Presidente de la República la presentación de una indicación en el proyecto de ley que dicta normas sobre financiamiento regional, descentralización fiscal y responsabilidad fiscal regional, boletín N°15921-05, para crear un aporte a las comunas portuarias y aumentar los aportes a las comunas más vulnerables del país, en consideración a los traspasos de que recibe el Fisco por parte de las empresa portuarias estatales.

⁷ Acta Comité Consultivo PIB No Minero Tendencial 2022. DIPRES. Revisado el 19/06/2023. Se excluye el año 2022 del análisis porque todavía no hay una estimación oficial de la brecha del PIB.





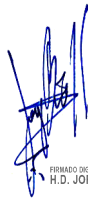
FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. CAMILA ROJAS V.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. FELIX GONZÁLEZ G.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. RICARDO CIFUENTES L.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. JORGE BRITO H.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. MATÍAS RAMÍREZ P.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. ALEJANDRO BERNALES M.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. CATALINA PÉREZ S.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. MIGUEL ÁNGEL CALISTO A.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. JAVIERA MORALES A.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. VLADO MIROSEVIC V.

